

**EFEKTIFITAS PERMENAKERTRANS NOMOR PER 07/MEN/V/2010
TENTANG ASURANSI TKI
DALAM UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP HAK-HAK
TENAGA KERJA INDONESIA YANG BEKERJA DI LUAR NEGERI**

(Studi di Kabupaten Malang)

ARTIKEL ILMIAH

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Untuk Memperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**



OLEH:

RAFI HIMAWAN NARENDRA

(0910110065)

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2013

LEMBAR PERSETUJUAN

Judul Artikel Ilmiah: EFEKTIFITAS PERMENAKERTRANS NOMOR PER 07/MEN/V/2010 TENTANG ASURANSI TKI DALAM UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP HAK - HAK TENAGA KERJA INDONESIA YANG BEKERJA DI LUAR NEGERI.

Identitas Penulis

a. Nama : Rafi Himawan Narendra

b. NIM : 0910110065

Konsentrasi : Hukum Perdata Bisnis

Jangka Waktu Penelitian : 4 bulan

Disetujui pada tanggal : 05 Februari 2013

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Ummu Hilmy SH.,MS.

NIP 19490712 198403 2 001

Indrati SH.,MS.

NIP 19480222 198003 2 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Perdata

Siti Hamidah SH., MM.

NIP 19660622 199002 2 001

ABSTRAKSI

Artikel ilmiah ini membahas tentang Efektifitas Permenakertrans Nomor PER 07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI dalam Upaya Perlindungan Terhadap Hak-hak TKI yang Bekerja di Luar Negeri, sebagai upaya Pemerintah Republik Indonesia untuk memberikan suatu perlindungan yang efektif bagi TKI. Hal ini dilatarbelakangi oleh berbagai permasalahan mengenai TKI yang setiap tahun semakin meningkat, seiring dengan semakin bertambahnya jumlah TKI yang bekerja di Luar Negeri. Di mana permasalahan ini berdasarkan konsitusi merupakan tanggung jawab negara untuk melindungi warga negaranya di manapun ia berada. Melihat fakta dan realita di lapangan mengenai permasalahan TKI yang cukup kompleks, maka berdasarkan amanat Pasal 68 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maka Pemerintah memutuskan agar dibuat sebuah sistem perlindungan TKI yang efektif, praktis dan efisien untuk melindungi TKI pada saat pra penempatan, pada saat penempatan, hingga pasca penempatan, melalui sebuah perlindungan Asuransi Khusus Bagi Tenaga Kerja Indonesia.

Berdasarkan latar belakang dirumuskanlah masalah mengenai (a) Bagaimanakah efektifitas pelaksanaan Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, dalam upaya pelaksanaan perlindungan terhadap hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri di Kabupaten Malang dan (b) apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat efektifitas pelaksanaan Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia tersebut.

Untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan asuransi TKI, maka dalam penelitian ini menggunakan pendekatan empiris dengan metode pendekatan yang digunakan yuridis sosiologis. Pengumpulan data primer diperoleh secara langsung dari hasil penelitian di lokasi dan juga hasil wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa asuransi TKI ini belum efektif untuk melindungi hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri. Terutama dalam hal sosialisasi karena tidak sedikit TKI yang tidak mengerti dan memahami program asuransi. Persyaratan dokumen dan prosedur pengurusan klaim yang rumit dan memakan waktu yang lama, serta tidak adanya transparansi mengenai indikator atau ukuran mana klaim yang diterima dan klaim yang ditolak merupakan salah satu permasalahan yang harus diselesaikan untuk memperbaiki pelayanan kepada nasabah, sehingga asuransi TKI dapat menjadi sebuah sistem yang efektif untuk melindungi hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri.

Kata Kunci: Efektifitas; Asuransi TKI; Upaya Perlindungan Terhadap Hak-hak TKI;

ABSTRACTION

This scientific article discusses the effectiveness of Permenakertrans No. PER 07/MEN/V/2010 about TKI Insurance in an effort To Safeguard the rights of the TKI working abroad, the Government of the Republic of Indonesia in an effort to provide an effective protection for the TKI. This is effected by a variety of problems that each year the TKI is increasing, along with the growing number of the increase of the TKI working abroad. Where the issue is based on the Constitution are the responsibility of the State to protect its citizens wherever it is located. See the facts and the reality on the ground regarding the issue fairly complex, TKI then based on the mandate of Article 68, paragraph 1 and 2 of Act No. 39 of 2004 concerning the placement of Indonesia's Labor Protection in foreign countries, the Government decided that created a system of effective protection TKI, practical and efficient way to protect the TKI upon pre placement, at the time of placement, to post placement, through a Specialized insurance protection for the workforce of Indonesia.

Based on the background of the problem, defined issues concerning (a) how is the effectiveness of implementation of the regulation of the Minister of manpower and transmigration PER Number 07/MEN/V/2010 On Indonesia's Labor Insurance, in an effort to the implementation of the protection of the rights of the TKI working abroad in Malang and (b) what have been the factors restricting the effectiveness of support and implementation of the regulation of the Minister of manpower and transmigration PER Number 07/MEN/V/2010 On Indonesia's Labor Insurance.

To find out the effectiveness of the implementation of the insurance, then in research on TKI uses empirical approach with the approach method used sociological juridical. The collection of primary data obtained directly from the results of the study on the location and also the results of the interview, while secondary data obtained from the study of librarianship.

Based on the research results obtained answers to existing problems that insurance is not yet effective for the TKI protects the rights of working at TKI abroad. Especially in terms of socializing due not least TKI who did not understand it and understand the insurance program. Requirements document management procedures and claims are complicated and take a long time, as well as the lack of transparency regarding the indicators or measures to which the claim is received and rejected claims is one of the problems that must be resolved to improve the service to the customer, so the insurance system can be a TKI is effective for protecting the rights of the TKI working abroad.

Key words: Effectiveness; TKI Insurance; in an effort To Safeguard the rights of the TKI.

A. Pendahuluan

Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea ke IV (empat) menyatakan, “ *Bahwa kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia* “. ¹

Tenaga Kerja Indonesia, untuk selanjutnya disebut TKI, merupakan salah satu persoalan bagi bangsa Indonesia yang cukup serius, tetapi hingga kini masih belum bisa ditemukan sebuah solusi yang konkret dan komprehensif untuk mengatasinya. Berbagai permasalahan mengenai TKI setiap tahun semakin meningkat, seiring dengan semakin bertambahnya jumlah TKI yang bekerja di Luar Negeri. Di mana permasalahan ini berdasarkan konsitusi merupakan tanggung jawab negara untuk melindungi warga negaranya di manapun ia berada.

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2012, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Menurut data yang dirilis oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi hingga bulan Desember 2011, TKI legal yang terdaftar dalam sistem komputerisasi terpadu Kemnakertrans mencapai 4,3 juta jiwa. Hal ini belum termasuk TKI ilegal yang diperkirakan jumlahnya mencapai dua hingga tiga kali lipat dari jumlah TKI yang legal,² dan dalam tahun 2011 ini tercatat telah terjadi 69.004 kasus TKI bermasalah.³

Kebijakan dan program pemerintah mengenai penempatan TKI ke luar negeri merupakan salah satu solusi untuk mengurangi tingkat pengangguran di tanah air dengan memanfaatkan kesempatan bekerja di luar negeri. TKI tidak saja mendapatkan penghasilan yang cukup besar, tetapi juga ikut menyumbang devisa bagi negara Indonesia. Banyak TKI yang sudah berhasil, tetapi tidak sedikit pula yang pada mulanya ingin bekerja untuk membebaskan diri dan keluarganya dari jeratan kemiskinan, mengalami penganiayaan dan perkosaan oleh majikan serta tindakan semena-mena oleh sebagian perusahaan jasa tenaga kerja swasta.⁴

Pada tahun 2004 pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 39 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, pasal 5 UU ini menyatakan bahwa Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan, penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri.

Melihat fakta dan realita di lapangan mengenai permasalahan TKI yang cukup kompleks, maka berdasarkan amanat Pasal 68 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maka Pemerintah memutuskan agar dibuat sebuah sistem perlindungan TKI yang efektif, praktis dan efisien untuk melindungi TKI pada saat pra penempatan, pada saat penempatan, hingga pasca penempatan, melalui sebuah perlindungan Asuransi Khusus Bagi Tenaga Kerja

² Ditjen Binapenta Kemenakertrans dan BNP2TKI, *Rapat kerja antara Kemnakertrans dan BNP2TKI dengan Komisi IX DPR RI*, 4-9 Februari 2012, www.kemnakertrans.go.id

³ Direktorat Perlindungan WNI dan BHI Kementerian Luar Negeri RI, *Rapat kerja antara Kemenlu RI dengan Komisi I DPR RI*, tanggal 5 - 6 Maret 2012, www.kemlu.go.id

⁴ Graeme Hugo, 1995, *Labor export from Indonesia: an overview*, The Hugo Journal, www.ilo.com.

Indonesia. Mengingat membuat pilihan dan keputusan menjadi buruh migran merupakan sebuah keputusan yang beresiko tinggi dan hal ini dapat sangat merugikan para buruh migran apabila tidak mendapatkan sebuah sistem perlindungan dari negara, khususnya perlindungan mengenai Asuransi TKI.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang mengatur tentang teknis pelaksanaan asuransi TKI, adalah Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER 23/MEN/XII/2008, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010, karena dinilai sudah tidak mampu mengakomodasi dan tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan di bidang asuransi TKI dan sistem perasuransian Indonesia.

Namun, pada pelaksanaan asuransi TKI ini ditemukan banyak kendala dan hambatan. Para TKI yang akan mengajukan klaim asuransi mengalami kesulitan terutama dalam hal memenuhi syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan klaim tersebut. Mulai dari prosedur administrasi klaim yang sulit, membutuhkan waktu yang lama hingga nilai klaim yang didapat tidak memadai.

Pada tahun 2011, telah terjadi 232 kasus TKI bermasalah yang menimpa TKI asal Kabupaten Malang dan terdiri dari 13 jenis kasus. Kasus yang mendominasi adalah kasus PHK sepihak atau dipulangkan sebanyak 83 kasus, majikan bermasalah 52 kasus, sakit bawaan 23 kasus, gaji tidak dibayar 17 kasus, pekerjaan tidak sesuai dengan perjanjian kerja sebanyak 14 kasus, majikan meninggal dunia sebanyak 6 kasus, sakit akibat kerja dan tidak mampu bekerja sebanyak 7 kasus, komunikasi tidak lancar dan penganiayaan masing-masing 8 kasus, serta dokumen tidak lengkap serta kecelakaan kerja masing-masing 9 kasus.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang yang telah dibuat, masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektifitas Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, dalam hal pelaksanaan klaim asuransi TKI, sebagai upaya perlindungan terhadap hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri di Kabupaten Malang ?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan klaim asuransi TKI, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010 Tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia tersebut?

C. PEMBAHASAN

Sudah menjadi rahasia umum, bahwa tidak semua produk hukum dapat diimplementasikan dengan baik dan efektif di dalam masyarakat. Persoalan efektifitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persoalan penerapan (implementasi), pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tri cita hukum, yakni kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.⁵

Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *social control*, yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi yang harmonis dan kondusif di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *social engineering*, yang artinya adalah sebagai sarana memperbaiki kehidupan masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola

⁵ Syamsuddin Pasamai, 2010, *Sosiologi dan Sosiologi Hukum*, PT. Umitoha Ukhuwah Grafik, Makassar, hal 23.

pemikiran yang rasional atau modern, maupun merubah dari yang tidak baik menjadi lebih baik.

Efektifitas hukum merupakan proses yang bertujuan supaya hukum berlaku efektif. Keadaan tersebut dapat ditinjau atas dasar beberapa tolok ukur efektivitas. Tolak ukur efektifitas hukum itu adalah apakah hukum yang telah dibuat, bisa diimplementasikan dengan baik dan benar, memenuhi tri cita hukum, dan diterima oleh masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa faktor tersebut dipengaruhi oleh lima hal, yaitu:⁶

1. Hukum (substansi), yang dipengaruhi oleh hukum positif terutama terkait dengan peraturan perundang-undangan.
2. Faktor penegak hukum (struktur), yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas (infrastruktur), yakni segala sarana dan prasarana untuk mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan (kultur), yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Jenis penelitian ini menggunakan berupa penelitian empiris, karena dalam penelitian ini diperlukan data-data yang langsung didapatkan dari sumbernya, yaitu melalui pendapat para TKI maupun sumber lain yang berkaitan dengan penelitian hukum ini dengan wawancara.

⁶Soerjono Soekanto, 2006, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm: 72.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam mengkaji permasalahan adalah yuridis sosiologis, yang dilakukan dengan menelaah fakta-fakta di lapangan serta mengkaji undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dikaji dan diteliti.⁷ Melalui pendekatan ini akan menguji tingkat efektifitas perundang-undang yang berlaku saat ini di masyarakat.

Studi kajian deskriptif digunakan sebagai pendekatan pada masalah aspek hukum perlindungan terhadap hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri, sesuai dengan peraturan hukum yang sedang berlaku, terutama pada pasal 63 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri serta peraturan pelaksanaannya, yaitu: Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI. Penggunaan metode dengan pendekatan ini dimaksudkan untuk memahami hubungan dan keterkaitan antara aspek-aspek hukum, dengan realitas empiris dalam masyarakat.

C.1 Efektifitas Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010

Dalam penelitian terhadap efektifitas hukum Peraturan Menteri Tenaga kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010, gunakan teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman, di mana untuk mengkaji suatu peraturan perundang-undangan digunakan tiga indikator atau ukuran apakah peraturan ini dapat diimplementasikan di masyarakat dengan efektif atau tidak. Tiga indikator tersebut adalah faktor substansi yang berisi kajian terhadap peraturan hukum yang mengatur, struktur yang berisi kajian terhadap aparat yang melaksanakan dan menegakkan peraturan, dan kultur yang berisi kajian terhadap budaya dan perilaku masyarakat dalam menanggapi hukum tersebut.

⁷ Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, halaman: 93.

Untuk melaksanakan asuransi TKI yang diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010 ini, terdapat peraturan dan ketentuan yang harus dipenuhi baik oleh penganggun maupun bertanggung sesuai dengan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Wet Book van Kophandel*) dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang perasuransian.

Pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan Undang – undang Nomor 39 Tahun 2010 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, sebagai dasar hukum seluruh lembaga pemerintahan, terutama Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Luar Negeri maupun BNP2TKI untuk bertugas melayani dan melindungi TKI di luar negeri. Asuransi TKI merupakan salah satu sistem perlindungan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka melindungi TKI dari hal-hal diluar perkiraan dan kekuasaan (*force majeure*), terutama untuk menanggung kerugian materiil yang dialami oleh TKI pada saat pra penempatan, penempatan dan purna penempatan.

Asuransi TKI diatur oleh Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010, dinilai kurang memiliki kekuatan hukum yang kuat dan mengikat sebagai dasar hukum pelaksanaan asuransi TKI. Sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, seharusnya bentuk dasar hukum Asuransi TKI adalah berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, karena Peraturan Pemerintah merupakan produk hukum yang berisi petunjuk teknis maupun petunjuk pelaksana dalam mengartikan dan menjalankan suatu perintah yang telah diamanatkan oleh undang-undang.

Selain itu, perlu dipahami bahwa secara hirarki, peraturan menteri tidak tercantum dalam Undang - undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun Undang – undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga secara hirarki Peraturan

Menteri dinilai lemah, karena tidak bisa memerintahkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk melaksanakan Peraturan Menteri tersebut.

Undang-undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dirumuskan dengan semangat untuk menempatkan TKI pada jabatan dan pekerjaan yang tepat sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya, dengan tetap melindungi hak-hak TKI. Dengan demikian undang-undang ini diharapkan di samping dapat menjadi instrumen perlindungan bagi TKI baik selama masa pra penempatan, selama masa bekerja diluar negeri maupun selama masa kepulangan ke daerah asal di Indonesia juga dapat menjadi instrumen peningkatan kesejahteraan TKI beserta keluarganya.

Apabila undang-undang dan peraturan pelaksanaannya tersebut dipahami dengan benar, maka baik Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BNP2TKI maupun Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi, Kabupaten maupun Kota, serta lembaga terkait lainnya tidak akan terjebak ke masalah kewenangan dalam menangani asuransi TKI. Karena, siapapun sebagai pemangku kewenangan, bukanlah menjadi ukuran utama, namun siapa yang mengambil peran paling besar dalam menjamin pemenuhan hak-hak TKI yang telah dijamin oleh Konsorsium TKI.

Berdasarkan pasal 94 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, Pemerintah Republik Indonesia diperintahkan untuk membentuk suatu lembaga pemerintahan yang bertugas untuk menjamin dan mempercepat terwujudnya tujuan penempatan dan perlindungan TKI diluar negeri. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau disingkat BNP2TKI merupakan lembaga pemerintah non departemen yang dibentuk melaui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006, dan bertanggung jawab kepada Presiden serta berkedudukan di Ibukota Negara.

BNP2TKI mempunyai tugas pokok dan fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi, serta memiliki berbagai kewenangan, yaitu:

1. Melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara pemerintah dengan pemerintah negara pengguna TKI atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan sebagaimana Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang PPTKILN,
2. Memberikan pelayanan, mengkoordinasikan, dan melakukan pengawasan mengenai:
 - a) Dokumen;
 - b) Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP);
 - c) Penyelesaian masalah;
 - d) Sumber sumber pembiayaan;
 - e) Pemberangkatan sampai pemulangan;
 - f) Peningkatan kualitas calon TKI;
 - g) Informasi;
 - h) Kualitas pelaksanaan penempatan TKI; dan
 - i) Peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya.

Dalam penelitian yang telah dilakukan terhadap TKI yang menjadi responden dalam penelitian ini, ditemukan fakta bahwa mayoritas responden tidak mengerti dan memahami adanya Program Asuransi TKI yang telah mereka ikuti. Namun, meskipun ada beberapa yang mengetahui, mereka tidak tahu mengenai unsur - unsur pokok program asuransi pada umumnya, seperti jenis perlindungan, besaran nilai pertanggungan, jangka waktu perlindungan, prosedur mengajukan klaim, serta prosedur untuk memperpanjang asuransi TKI.

Berdasarkan substansi Pasal 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, menyatakan bahwa calon TKI berhak menerima pendidikan dan pelatihan kerja, antara lain mendapat pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban TKI, dalam bentuk Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) yang dilakukan oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).

Menurut pasal 7 Peraturan Menteri tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 04/MEN/II/2005 Tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri, materi yang diberikan dalam PAP meliputi:

A. Materi wajib yang terdiri dari:

1. Peraturan perundang-undangan di negara tujuan penempatan:

- Peraturan keimigrasian;
- Peraturan ketenagakerjaan;
- Peraturan yang berkaitan dengan ketentuan pidana.

2. Materi perjanjian kerja :

- Hak dan kewajiban TKI dan Pengguna Jasa TKI ;
- Upah, waktu kerja, waktu istirahat/cuti, asuransi ;
- Jenis pekerjaan ;
- Jangka waktu perjanjian kerja dan tata cara perpanjangan perjanjian kerja;
- Cara penyelesaian masalah/perselisihan.

B. Materi penunjang terdiri dari :

- Adat Istiadat;
- Budaya;
- Pengetahuan tentang bahaya narkoba dan HIV / AIDS;
- Resiko kerja yang mungkin timbul di negara penempatan;
- Tata cara pengiriman uang (remittance) ;
- Pembinaan mental kerohanian ;
- Pengetahuan tentang dokumen, perjalanan dan pelaksanaan perjalanan.

Sebagai salah satu materi wajib yang harus diberikan kepada calon TKI pada saat Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP), program asuransi TKI ini seharusnya disosialisasikan secara lengkap dan menyeluruh kepada seluruh calon TKI, sehingga dalam Pembekalan Akhir Pemberangkatan yang berdurasi 20 jam ini, diharapkan seluruh TKI dapat mengerti dan memahami seluruh materi yang diberikan, terutama Program Asuransi TKI yang sangat penting untuk menjamin hak – hak TKI yang bekerja di luar negeri.

Durasi PAP yang relatif singkat dan diisi oleh banyak materi yang sangat padat, menjadikan salah satu indikasi alasan calon TKI tidak dapat mengerti dan memahami materi PAP dengan baik dan menyeluruh. Selain itu, tingkat pendidikan dan pengetahuan rendah yang dimiliki oleh TKI terutama yang berasal dari daerah terpencil, menjadikan Program Asuransi ini sebagai hal yang baru dan asing bagi mereka, sehingga diperlukan sosialisasi

yang lebih intensif dan mendalam mengenai Program Asuransi TKI, karena produk asuransi pada umumnya hanya dimengerti oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia.

Kewajiban untuk membayarkan klaim kepada para TKI merupakan tanggung jawab perusahaan asuransi peserta Konsorsium Asuransi TKI yang telah ditujuk berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dengan perantara PPTKIS maupun perusahaan pialang asuransi. Terdapat klaim asuransi yang benar-benar diproses dan dibayarkan, namun pada kenyataannya klaim asuransi yang tidak dibayarkan presentasinya jauh lebih besar dibandingkan dengan yang dibayarkan.

Padahal secara normatif, apabila TKI memiliki dokumen yang lengkap yang diperlukan untuk mengajukan klaim, dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah aplikasi permohonan klaim diajukan ke perusahaan asuransi, klaim sudah dapat dibayarkan. Namun pada faktanya, diperlukan waktu lebih dari 14 (empat belas) hari untuk memproses klaim dan jumlah uang pertanggungan yang jauh lebih kecil dari seharusnya yang diterima, bahkan ada klaim asuransi yang tidak dibayarkan oleh perusahaan asuransi dengan berbagai macam alasan yang tidak jelas.

Walaupun sudah ada Permenakertrans Nomor 07/MEN/V/2010 sebagai dasar hukum asuransi TKI, klaim asuransi sebagai hak yang melekat kepada tertanggung tidak dapat dengan mudah untuk dicairkan oleh tertanggung. Dan tidak sedikit pula perusahaan asuransi yang tidak menjalankan prinsip *good corporate* dengan tidak memberikan pelayanan yang maksimal kepada nasabah TKI yang mengajukan klaim sebagai tertanggung dalam perjanjian asuransi. Dimana hal ini dapat menimbulkan stigma bahwa perusahaan asuransi cenderung tidak ingin memudahkan terpenuhinya uang klaim TKI saat mereka mengajukan klaim asuransi.

Berdasarkan substansi peraturan perundang-undangan seperti Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maupun Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI, semua peraturan perundang-undangan secara normatif dinilai telah mampu memberikan perlindungan yang efektif kepada TKI pada saat pra penempatan, saat penempatan dan pasca penempatan dari hal-hal yang bersifat di luar kekuasaan (*force majeure*).

Berdasarkan Pasal 68 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maka Pemerintah memutuskan agar dibuat sebuah sistem perlindungan terhadap TKI pada saat pra penempatan, pada saat penempatan, hingga pasca penempatan, melalui sebuah perlindungan Asuransi Khusus Bagi Tenaga Kerja Indonesia.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, yang mengatur tentang teknis pelaksanaan asuransi TKI, adalah Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER 23/MEN/XII/2008, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 07/MEN/V/2010.

Namun pada kenyataannya tidak lembaga yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk memberikan pelayanan dan perlindungan kepada TKI, melaksanakan tugas pokok, fungsi maupun kewajiban sesuai dengan apa yang telah diperintahkan dalam peraturan perundang-undangan.

C. 2 Faktor Pendukung dan Penghambat Efektifitas Pelaksanaan Permenakertrans Nomor PER 07/MEN/V/2010.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dijelaskan pada pembahasan diatas, secara umum ditemukan berbagai faktor penghambat serta faktor pendukung pelaksanaan Permenakertrans Nomor PER 07/MEN/V/2010 tetang Asuransi TKI ini. Faktor penghambat pelaksanaan asuransi TKI ini adalah :

1. Persyaratan dan Prosedur Klaim yang sulit.

Salah satu alasan yang sering diberikan oleh Konsorsium Asuransi Proteksi TKI, ketika memberikan penjelasan mengenai alasan ditolaknya klaim TKI adalah tidak lengkapnya dokumen yang diajukan oleh TKI sebagai persyaratan formil untuk membuktikan klaim yang diajukan oleh TKI. Kesulitan semakin bertambah terutama untuk klaim asuransi pada kasus pemutusan hubungan kerja dan pelecehan seksual.

Pada kasus pemutusan hubungan kerja misalnya, terdapat persyaratan bahwa untuk mengajukan klaim dikarenakan pemutusan hubungan kerja dan gaji tidak dibayar, tertanggung harus membawa surat keterangan dari majikan (*user*) yang menyatakan bahwa tertanggung mengalami pemutusan hubungan kerja atau gaji yang tidak dibayar. Hal ini sangat sulit untuk dipenuhi, karena dapat dipastikan majikan tidak mau memberikan surat keterangan yang berisi seperti itu, sebab surat keterangan seperti itu juga dapat digunakan sebagai alat bukti ke pengadilan untuk menuntut majikan agar memberikan ganti rugi dan membayar gaji.

2. Tidak Ada Transparansi Mengenai Indikator Klaim yang Ditolak dan Klaim yang Diterima.

Berdasarkan keterangan Ibu Suswati binti Muhi dan Ibu Dewi Indriana, salah satu sampel TKI yang diwawancarai, beliau tidak mengerti indikator atau ukuran apa yang digunakan oleh Konsorsium Asuransi TKI untuk menentukan klaim mana yang ditolak dan klaim mana yang diterima.

Dalam hal pengajuan klaim juga terdapat inefisiensi birokrasi dan prosedur yang terjadi di Konsorsium Asuransi Proteksi TKI ini. Kantor cabang Konsorsium Proteksi Asuransi TKI yang jumlahnya terbatas ini, ternyata tidak turut serta dalam melakukan proses verifikasi terhadap klaim yang diajukan oleh TKI. Kantor cabang hanya mempunyai wewenang untuk menerima dan memberikan pemberitahuan mengenai status klaim yang diajukan oleh TKI, sedangkan yang melakukan verifikasi formil adalah Komite Teknik Konsorsium Proteksi TKI yang berada di kantor pusat Konsorsium Asuransi Proteksi TKI di Jakarta. Sehingga proses surat menyurat dokumen antara kantor cabang dengan kantor pusat sudah memakan waktu yang cukup lama, dan berakibat klaim yang diajukan oleh TKI tidak dapat dengan segera diverifikasi dan diputuskan apakah ditolak dan diterima. Selain itu kantor cabang tidak mengerti ukuran apa yang digunakan dalam menentukan klaim yang ditolak dan klaim yang diterima, mengingat semua keputusan mengenai klaim diputuskan oleh kantor pusat.

3. Minimnya Kantor Cabang Konsorsium Asuransi Proteksi TKI.

Kesulitan yang sering dialami oleh TKI selain sulitnya prosedur dan lamanya waktu yang dibutuhkan dalam proses pengajuan klaim asuransi adalah minimnya kantor cabang perusahaan asuransi di Indonesia, maupun kantor cabang di negara tujuan penempatan TKI. Padahal, asuransi TKI ini meliputi perlindungan saat pra penempatan, saat penempatan, dan

purna penempatan. Keberadaan kantor cabang perusahaan asuransi di daerah yang menjadi kantong atau basis TKI diperlukan, agar memudahkan para TKI yang akan mengurus klaim untuk resiko yang ditanggung pada masa pra penempatan dan purna penempatan.

Asuransi TKI juga dapat dikatakan tidak berjalan efektif, apabila perusahaan asuransi tidak memiliki kantor cabang di negara tujuan penempatan TKI. Karena pada saat resiko yang ditanggung terjadi di masa penempatan, TKI akan mengajukan klaim di negara tujuan penempatan. Di sisi lain jumlah premi terbesar yang dibayarkan adalah premi pada saat penempatan, sehingga harus dipastikan pada saat penempatan, setiap TKI dapat dilindungi dari segala resiko yang tertera dalam polis.

Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana perusahaan asuransi dapat memberikan pelayanan yang baik dan maksimal kepada TKI pada saat penempatan, apabila perusahaan asuransi tidak memiliki kantor cabang di negara tujuan penempatan TKI. Dapat dipastikan perusahaan asuransi tidak bisa memberikan perlindungan yang efektif terhadap resiko saat penempatan sesuai dengan yang tertulis di dalam polis, dimana penyelesaian terhadap semua resiko itu menuntut adanya kantor cabang perusahaan asuransi di negara tujuan penempatan TKI. Sehingga kantor cabang perusahaan asuransi diperlukan agar dapat melindungi dan melayani TKI secara maksimal di negara tujuan penempatan TKI.

Berdasarkan data dari Konsorsium Asuransi Proteksi TKI, Konsorsium Asuransi Proteksi TKI memiliki perwakilan daerah di berbagai kota dan kabupaten di Indonesia, seperti di Banda Aceh, Nunukan, Bandung, Padang, Palembang, Banjarmasin, Bandar Lampung, Bekasi, Pare-Pare, Palu, Pekanbaru, Pontianak, Sambas, Semarang, Cilacap, Batam, Denpasar, Dumai, Entikong, Purwakarta, Medan, Maumere, Mataram, Manado, Makassar, Kupang, Kendari, Surabaya, Sungai Penuh, Tangerang, Tanjung Balai Asahan,

dan Indramayu. Sedangkan di luar negeri, Konsorsium Asuransi Proteksi TKI hanya memiliki perwakilan di Kuala Lumpur (Malaysia) serta Taipei (Taiwan).

4. Kurangnya Sosialisasi Mengenai Program Asuransi TKI.

Pembekalan Akhir Pemberangkatan sebagai bagian terpenting dalam proses sosialisasi tentang Program Asuransi TKI, ternyata tidak dilaksanakan secara maksimal dan sungguh-sungguh. Berdasarkan Peraturan Menteri tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 04/MEN/II/2005 Tentang Penyelenggaraan Pembekalan Akhir Pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri, PAP berdurasi 20 (dua puluh) jam dan dilakukan selama 2 hari, tidak dilaksanakan sesuai dengan durasi yang telah ditetapkan dalam Permenakertrans Nomor 04/MEN/II/2005.

Para responden umumnya menyatakan bahwa PAP hanya dilaksanakan sehari, dan sosialisasi mengenai Program Asuransi TKI sebagai salah satu materi yang diberikan dalam PAP ini hanya diberikan secara ala kadarnya. Hal ini menyebabkan banyak TKI tidak dapat mengerti dan memahami materi –materi yang diberikan pada saat PAP, termasuk materi mengenai Program Asuransi TKI ini. Banyak TKI terutama dari daerah terpencil dan berpendidikan rendah sama sekali tidak memahami Program Asuransi TKI ini, sebab produk asuransi hanya dimengerti oleh sebagian masyarakat di Indonesia.

Sedangkan faktor pendukung pelaksanaan Permenakertrans Nomor PER 07/MEN/V/2010 ini adalah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Malang, dengan ini memberikan pelayanan yang baik dan maksimal dalam rangka membantu dan mendampingi TKI pada saat mengajukan klaim maupun hingga saat pencairan klaim. Tidak dapat dipungkiri, selain terdapat klaim yang dibayarkan, terdapat juga klaim yang tidak dibayarkan.

Dalam peristiwa ini, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Malang, beralasan jika klaim tidak dibayarkan umumnya dikarenakan dokumen yang menjadi persyaratan yang wajib dilampirkan oleh TKI pada saat mengajukan klaim tidak dapat dipenuhi oleh TKI, sehingga perusahaan asuransi tidak dapat memverifikasi dokumen sebagai persyaratan formil dalam mencairkan asuransi, serta jenis resiko yang diklaim TKI bukan merupakan resiko yang ditanggung oleh Konsorsium Asuransi TKI.

D. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan dalam pembahasan, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER 07/MEN/V/2010 tentang Asuransi TKI belum efektif dalam melindungi hak-hak TKI yang bekerja di luar negeri, dinilai dari sisi substansi, struktur dan kultur. Dari sisi substansi Permenakertrans dinilai tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat. Dari sisi struktur prosedur klaim asuransi yang diterapkan oleh Konsorsium Asuransi TKI tidak efisien, memakan waktu yang lama, serta tidak transparan dalam menentukan indikator klaim yang diterima dan klaim yang ditolak. Sedangkan dari sisi kultur, pelayanan yang diberikan Konsorsium Asuransi TKI kepada TKI bukannya mempermudah tetapi malah mempersulit TKI ketika akan mengajukan klaim asuransi.
2. Hambatan dalam pelaksanaan asuransi TKI ini adalah: (a) Persyaratan dan Prosedur Klaim yang sulit. (b) Minimnya kantor cabang perusahaan asuransi baik di dalam maupun di luar negeri. (c) Sosialisasi mengenai asuransi TKI dalam Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) tidak maksimal. (d) Tidak Ada Transparansi Mengenai Indikator Klaim yang Ditolak dan Klaim yang Diterima.

2. Saran

1. Pengawasan yang dilakukan oleh Kemnakertrans, BNP2TKI, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi, Kota maupun Kabupaten dalam mengawasi pelaksanaan asuransi TKI perlu ditingkatkan dan perlu adanya sanksi yang tegas bagi para perusahaan asuransi yang tidak melaksanakan prinsip *good cooperate*.

2. Pihak Konsorsium Asuransi Proteksi TKI seharusnya melakukan sinkronisasi jenis resiko, nilai pertanggungan serta prosedur dan syarat mengajukan klaim antara yang tertera dalam polis asuransi dan Permenakertrans Nomor 07/MEN/V/2010 tertanggal 31 Mei 2010 tentang Asuransi TKI.
3. BNP2TKI dan jajarannya di provinsi meminta kepada Konsorsium Asuransi Proteksi TKI untuk melakukan penyederhanaan persyaratan klaim asuransi perlindungan TKI.
4. Konsorsium Asuransi Proteksi TKI supaya memberikan kemudahan bagi calon TKI/TKI/TKI purna dan keluarganya atau ahli warisnya untuk pengurusan premi ataupun klaim asuransi perlindungan TKI.
5. Pihak Konsorsium Asuransi Proteksi TKI di pusat, supaya mendelegasikan kewenangannya kepada kantor cabang di dalam negeri dan luar negeri, antara lain terkait pengambilan keputusan untuk dapat atau tidaknya pengusulan klaim asuransi perlindungan TKI. Karena hingga saat ini perwakilan daerah/luar negeri Konsorsium Asuransi Proteksi TKI hanya dapat menerima klaim tetapi tidak dapat memutuskan klaim. Setiap pengajuan klaim harus dilaporkan dan diputuskan oleh kantor pusat Konsorsium Asuransi Proteksi TKI.
6. Perlu sosialisasi dalam bentuk leaflet maupun booklet (buku saku), karena masih banyak calon TKI/TKI maupun keluarga TKI yang tidak mengetahui tentang polis, besaran uang santunan maupun prosedur dalam melakukan klaim asuransi.

DAFTAR PUSTAKA

Tuti Rastuti, Aspek Hukum Perjanjian Asuransi, 2011, Pustaka Yustisia, Jogjakarta.

Ditjen Binapenta Kemenakertrans dan BNP2TKI, Rapat kerja antara Kemnakertrans dan BNP2TKI dengan Komisi IX DPR RI, 4-9 Februari 2012, www.kemnakertrans.go.id

Direktorat Perlindungan WNI dan BHI Kementerian Luar Negeri RI, Rapat kerja antara Kemenlu RI dengan Komisi I DPR RI, tanggal 5 - 6 Maret 2012, www.kemlu.go.id

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2012, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Priyanto, 2012, Asuransi TKI Bermasalah, www.vhrmedia.com

Rafika Aulia, 2012, Lima Ribu Klaim Asuransi Tidak Cair, www.tempo.com.

Kitab Undang-undang Hukum Dagang Republik Indonesia, 1994, Pradnya Paramita, Jakarta.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata, 1985, Pradnya Paramita, Jakarta.